
Allégements de charges sociales : une mesure à promouvoir mais à réformer

Bart COCKX, Henri SNEESSENS
et Bruno VAN DER LINDEN*

Abstract – *This paper compares the effects of three policies that aim at fighting the low-skill unemployment problem in Belgium: reductions in employers' social security contributions, hiring subsidies and in-work benefits. From evaluation studies and our analysis of the causes of unemployment in Belgium, we recommend the use of reductions in employers' social security contributions and argue that they should be more targeted on low-paid jobs than they currently are. We propose a crude evaluation of the impact of such a reform and put this proposal in the broader context of labour market policy reforms in Belgium.*

Key words – *Unemployment, low-skill, payroll taxes, social security contributions, labour market policy.*

Depuis plus de 25 ans, la Belgique connaît un chômage persistant, avec de fortes différences cependant selon les sous-régions et selon les catégories socio-professionnelles. Selon l'Enquête européenne sur les forces de travail de l'année 2002, le taux d'emploi parmi les travailleurs de 25 à 64 ans titulaires au plus d'un diplôme du secondaire inférieur s'élève à 48,2 % en Belgique, contre 55,2 % en moyenne chez nos voisins (Pays-Bas, Allemagne et France)¹. Pour les niveaux d'études plus élevés, on n'observe guère d'écart de performance par rapport à la moyenne parmi nos trois voisins et les objectifs de Lisbonne sont dépassés.

Pour stimuler l'emploi de travailleurs moins qualifiés, la Belgique a progressivement mis en place une panoplie de mesures incitatives. Un allègement forfaitaire des cotisations sociales patronales existait pour les ouvriers déjà à partir de

* Bart COCKX, Henri SNEESSENS et Bruno VAN DER LINDEN sont attachés à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Département des Sciences Economiques, Université catholique de Louvain. Bruno Van der Linden est chercheur qualifié du F.N.R.S. Les auteurs remercient Jean Ries pour son assistance à la rédaction de cet article, ainsi que Kris Degroote (collaborateur scientifique au secrétariat du Conseil Central de l'Economie), Pierre Dmitrevsky (ONSS), Luc Masure (Bureau fédéral du Plan) et Christian Valenduc (Ministère des Finances) pour leur disponibilité de même que Vincent Bodart et Vincent Vandenberghe pour leurs commentaires sur une première version de ce texte. Le texte ci-dessous n'engage en rien ces personnes mais seulement ses auteurs. Une version plus complète du texte est disponible sur le site <http://regards.ires.ucl.ac.be>.

1 Calculs : Conseil Central de l'Economie.

1981. Des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires sont introduits à partir de 1993. S'y ajoutent depuis 2000 des réductions de cotisations personnelles pour les travailleurs à bas salaires. Cet arsenal est progressivement complété par des mesures fiscales. À ces dispositifs s'ajoutent, depuis longtemps déjà, divers modes de subvention en cas d'embauche de travailleurs appartenant à divers groupes-cibles².

L'accent est mis ici sur les allègements de cotisations sociales mais nous évoquons aussi d'autres dispositifs qui sont, potentiellement au moins, des compléments ou des substituts à ces allègements. Pour nous, le critère de réussite ultime est le « bien-être collectif », ce qui signifie que l'emploi n'est pas une fin en soi et qu'il faut tenir compte de considérations de juste répartition des revenus.

Nous commençons par un bref état des lieux des mesures prises en matière d'allègement du coût du travail. Puis, après un très bref résumé de notre diagnostic du sous-emploi belge, nous abordons les résultats d'évaluations belge et internationale. Nous concluons par un ensemble de recommandations.

1. ÉTAT DES LIEUX

Les mesures d'allègement du coût du travail sont fréquemment modifiées. Le tableau 1 résume de façon sommaire l'importance des mesures d'allègement du coût du travail.

Tableau 1
Mesures de réduction des cotisations sociales (millions d'euros)

	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Réductions patronales inconditionnelles (A)	692	1237	2266	2667	2718	2798
Réductions patronales conditionnelles (B)	349	464	598	717	867	977
Réductions personnelles (C)			81	99	91	144
Total (A) + (B) + (C)	1041	1701	2945	3483	3676	3919

(A) Mesures Maribel, Bas salaires et structurelles.

(B) Principalement : Plans plus 1, plus 2, plus 3, Plan d'embauche des chômeurs, Plan d'embauche des jeunes, Plan avantage à l'embauche, Premiers Emplois, Emplois-services, autres mesures d'activation des allocations de chômage, Plan activa.

Sources : Perspectives économiques (Bureau Fédéral du Plan), Focus Social FEB (2000), O.N.S.S. - Informations statistiques, brochure rose, 2002.

Sous l'intitulé « inconditionnelles », on retrouve les mesures de réduction des charges patronales sans condition d'embauche (le stock des travailleurs occupés est donc aussi concerné) ni limitation de durée. Les mesures « conditionnelles » sont, avec des nuances, fonction du nombre de recrutements et limitées dans le

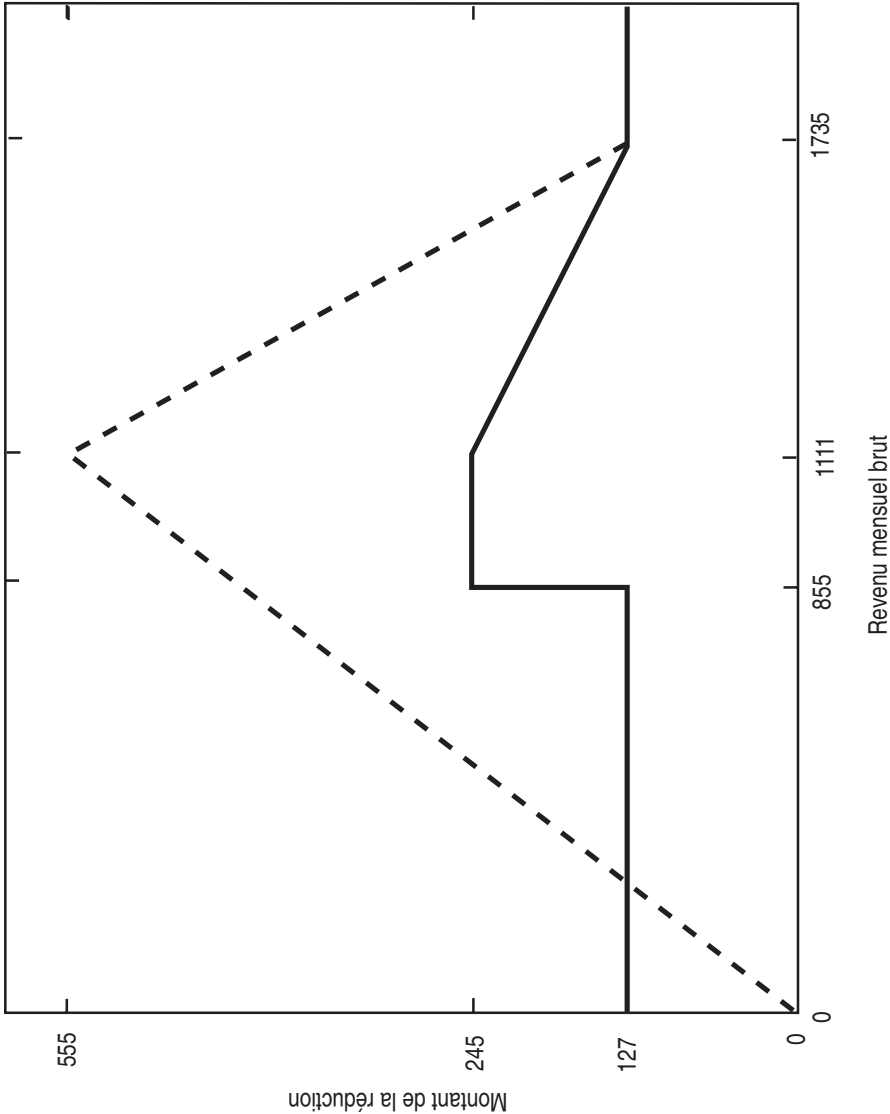
2 Le lecteur intéressé par un inventaire détaillé consultera <http://www.meta.fgov.be/pa/paa/framesetfrbb01.htm>.

temps (la subvention disparaît après une certaine période d'occupation du travailleur). Les « réductions personnelles » sont des allègements de cotisations sociales personnelles accordées aux travailleurs à bas salaire. Les allègements « inconditionnels » représentent la plus grande part des dépenses. Leur importance relative est maximale en 2000 (77 % du montant total des réductions). Par la suite, la croissance plus forte des dépenses « conditionnelles » et l'introduction des allègements de cotisations personnelles réduisent la part des dépenses inconditionnelles (71 % en 2003).

La figure 1 illustre la façon dont sont calculées les réductions inconditionnelles. La figure est basée sur la législation en vigueur au deuxième trimestre de l'année 2002 et concerne les ouvriers (qui représentent les trois-quarts des travailleurs « à bas salaire »). Le profil est similaire pour les employés. Schématiquement, le lien entre le salaire mensuel brut et la réduction des cotisations patronales a la forme d'un U inversé. Tous les travailleurs bénéficient d'une réduction de cotisations patronales forfaitaires. Pour les salaires compris entre 855 €/mois et 1.735 €/mois, l'allègement est majoré ; il revient ensuite progressivement à la valeur forfaitaire applicable à tous.

Soulignons qu'un revenu mensuel brut de 855 € correspond à 75 % du revenu mensuel minimum moyen garanti de base et est également sensiblement inférieur à la valeur des indemnités de chômage perçues par un chef de ménage. La proportion de travailleurs avec revenu mensuel brut inférieur à 855 € est donc faible. En revanche, la proportion de travailleurs ayant un revenu brut supérieur à 1.735 €/mois est élevée (quelque 73 %). Seulement 520.000 travailleurs (soit 11 % de la population active) bénéficient d'une réduction de cotisations patronales majorée. Le maintien d'une réduction forfaitaire au-delà du seuil de 1.735 €/mois sans aucune limite de revenu implique que la toute grande majorité des dépenses de réductions inconditionnelles (69 %) est consacrée à des revenus relativement élevés. Seuls 9 % du budget total sont alloués aux majorations de réduction spécifiques aux bas salaires.

Figure 1
Allégements de cotisations patronales pour les ouvriers : situation initiale
(en trait plein) et réforme proposée (en trait interrompu)



Après prise en compte des allègements structurels en vigueur en 2002, le taux de cotisations patronales ouvriers (employés) s'élève encore à environ 16 % (5%) du salaire-coût pour les revenus au tiers du revenu moyen, et à environ 23 % (15 %) du salaire-coût pour les revenus inférieurs à la moitié du revenu moyen. Au-delà, le taux de cotisation augmente rapidement pour atteindre environ 31 % (24 %).

2. ÉVALUATIONS

Du diagnostic établi par Cockx *et al* (2003), et sans vouloir minimiser les spécificités régionales, le chômage structurel, en particulier celui des moins qualifiés, s'explique par une série de facteurs: les chocs de demande de travail défavorables aux peu qualifiés, les phénomènes d'éviction de ces derniers par des travailleurs plus qualifiés, les mécanismes de formation des salaires et les incitations à la recherche d'emploi. Le survol des évaluations des politiques distinguera trois groupes : les dispositifs visant à réduire de manière permanente le coût du travail, ceux qui subventionnent de manière temporaire le recrutement et enfin ceux qui visent à combattre les «trappes à chômage».

2.1 Les dispositifs visant à réduire de manière permanente le coût du travail

La sensibilité (appelée encore l'élasticité) de l'emploi au coût du travail fait l'objet d'études depuis de nombreuses années. Elle varie fort selon que l'on se situe au niveau de la firme, du secteur ou de l'économie entière. Elle varie aussi fortement selon que l'on regarde le travailleur moyen ou des sous-groupes. Lorsqu'on prend en compte les effets du coût du travail sur le volume de l'activité économique, une élasticité de l'emploi au coût du travail proche de -1 apparaît raisonnable pour les moins qualifiés (Cahuc, 2002). Toute chose égale par ailleurs (progrès technique, taux d'intérêt, prix des inputs intermédiaires, etc.), une hausse d'1 % du coût du travail réduit donc à terme leur emploi d'environ 1 %. L'élasticité est en général moins forte pour les travailleurs plus qualifiés, pour lesquels il est plus difficile de trouver des substituts dans le processus de production.

Une mesure (para-)fiscale qui s'applique à un groupe précis d'individus (employeurs, travailleurs) peut effectivement être à charge de ce groupe comme elle peut être (partiellement ou totalement) reportée sur l'autre côté du marché. Van Poeck *et al*. (1996), Ooghe *et al* (2000) et Joyeux et Stockman (2002) aboutissent à la conclusion que les hausses de cotisations patronales sont dans une large mesure compensées par une diminution des salaires nets (voir également Burggraave et Du Caju, 2003). Ces études économétriques impliquent que l'emploi répond faiblement à une variation *proportionnelle* du « coin fiscal » ou des taux qui le composent. En agissant surtout sur le niveau des salaires, les allègements de cotisations patronales des années nonante auraient donc surtout stimulé la croissance des salaires nets et dès lors incité les taux de participation au marché du travail à se redresser. Ces conclusions sont cependant hâtives. Les mesures

prises en place dans les années nonante n'introduisent en effet pas un changement proportionnel (voir le profil de la figure 1). Or, à niveau donné du coin fiscal, une réforme qui augmente la progressivité³ de la (para-)fiscalité aura un effet modérateur sur les salaires négociés (Cahuc et Zylberberg, 2001, pp. 542-547). L'intuition est la suivante. À taux moyen donné de la (para-)fiscalité, une hausse des taux marginaux de taxation (ou de cotisation sociale) a pour conséquence qu'une hausse (marginale) du salaire brut « rapporte moins à l'employé qu'elle ne coûte à l'entreprise. Cette dernière voit son profit plus affecté que par le passé par les hausses de salaire, ce qui, au cours des négociations, contribue à freiner les revendications salariales » (Cahuc et Zylberberg, 2001, p. 544). Les effets des réformes des années nonante sur la progressivité du système (para-)fiscal n'ont pu être étudiés par les auteurs mentionnés ci-dessus.

Venons-en à présent aux résultats d'évaluation des allègements de cotisations patronales. Appliquant une méthode quasi-expérimentale (Heckman *et al.*, 1999), Crépon et Desplatz (2001) ont étudié l'impact d'une extension du dispositif français d'allègement des cotisations patronales en 1995 et 1996. En pourcentage du salaire brut, les allègements ont été augmentés substantiellement de 6 % à 18 % au niveau du salaire minimum (le « SMIC »). Cette exonération est dégressive en fonction du salaire et devient nulle au niveau de 1,3 fois le SMIC. Selon l'étude, entre 255.000 et 670.000 emplois (= entre 1 et 2,5 % de la population active), non qualifiés et, dans une moindre mesure, qualifiés, auraient été créés ou sauvegardés à la fin 1997⁴.

Les simulations de modèles sont nombreuses en Belgique. Aussi, nous limiterons-nous à trois études postérieures à celle de Van Poeck *et al.* (1998)⁵. Les résultats de simulation de modèles diffèrent parce que les hypothèses de modélisation et les méthodes d'analyse ne sont pas les mêmes. De plus, l'ampleur des allègements simulés diffère. Aussi, pour faciliter la lecture, avons-nous résumé les effets de trois études récentes en extrapolant de manière purement linéaire les résultats obtenus. Plus précisément, on a ramené les effets au cas d'un allègement *ex ante* (sur les travailleurs à « bas salaire ») équivalent à 1 % du PIB⁶. Il s'agit chaque fois d'effets à moyen ou long terme sur l'emploi (en nombre d'unités).

3 Un allègement forfaitaire est progressif car le montant du forfait diminue en proportion du revenu. Ainsi, l'élasticité du coût salarial par rapport au salaire brut est supérieure à l'unité. Cette même propriété s'observe dans la zone où l'allègement majoré décroît.

4 Cette étude a suscité de nombreuses réactions soulignant les limites de la méthode adoptée. Ces critiques ont toutefois été parées (voir Cahuc (2002), pp. 14-15, pour une discussion).

5 Voir Van Poeck *et al.* (1998) pour une synthèse de la littérature plus ancienne. On consultera également Hendrickx *et al.* (2003).

6 Cette approche est assez sommaire car les effets ne sont pas linéaires. De surcroît, vu la croissance du PIB, le niveau total de l'allègement dépend de l'année où la mesure entre en vigueur (1 % du PIB représente en 2001 environ 2,5 milliards €). La notion de « peu qualifié » ou de « bas salaire » n'est en outre pas identique dans chaque simulation. Néanmoins, le tableau 2 devrait fournir des ordres de grandeur.

Tableau 2

**Impact extrapolé sur l'emploi d'un allègement des cotisations patronales
sur les travailleurs à bas salaires équivalent ex ante à 1 % du PIB.**

Etude	Emploi peu qualifié	Emploi qualifié	Effet total
Sneessens et Shadman-Mehta (2000) (*)	83.000	33.000	116.000
Stockman (2002) (*)			47.600 (salaires bruts librement négociés) 80.800 (plein effet des allègements sur le coût du travail)
Pierrard et Sneessens (2003) (**)	45.300	12.700	58.000 (***)

(*) Simulation sans prise en compte d'un financement compensatoire visant à stabiliser les recettes de la Sécurité Sociale.

(**) Simulation avec prise en compte d'un financement compensatoire visant à stabiliser les recettes de la Sécurité Sociale.

(***) L'effet est augmenté de 20 % si le financement compensatoire s'opère par une hausse de la (para)-fiscalité sur les salaires des travailleurs qualifiés.

2.2 Effets des subventions temporaires à l'embauche

Même si l'évidence empirique ne soutient pas que la persistance du chômage soit essentiellement causée par un enlissement dans le chômage de longue durée⁷, une subvention temporaire, qui s'annule après une certaine période d'occupation du travailleur, pourrait être plus efficace qu'un allègement permanent des cotisations sociales ciblé aux travailleurs faiblement qualifiés. En effet, si le travailleur augmente sa productivité par un apprentissage sur le tas, la subvention devient progressivement une perte sèche : le travailleur maintient son emploi même en l'absence de la subvention (Orszag et Snower, 2003). Toutefois, il est maintenant bien établi que la progression des salaires, et donc – avec des nuances – celle de la productivité, est lente parmi les travailleurs peu qualifiés (Blundell et Meghir, 2002, p.23). Ceci est compatible avec les résultats récents d'évaluation. Ceux-ci indiquent que le taux de licenciement augmente sensiblement après la fin de la période où l'occupation est subventionnée⁸ et que la durée des périodes d'emploi ultérieures n'est pas affectée (Bolvig *et al.*, 2003). Une subvention temporaire, ciblée sur les travailleurs faiblement qualifiés, risque donc de ne pas stimuler l'emploi durablement.

D'autres auteurs ont néanmoins conclu que des subventions temporaires aboutissent à une augmentation du taux de réinsertion dans un emploi non subventionné pour autant que les subventions temporaires soient réservées à des emplois

7 S'il en était ainsi, un emploi temporaire préviendrait l'enlissement et ainsi la persistance du chômage.

8 Les résultats de l'impact du Plan avantage à l'Embauche sur des jeunes chômeurs de longue durée en Belgique vont dans le même sens (Cockx *et al.*, 2004).

du circuit économique « normal » (Martin et Grubb, 2001 ; Calmfors *et al.*, 2002 ; Gerfin *et al.*, 2002 ; Lalive *et al.*, 2002) et pour autant que la subvention ne dure pas. Une subvention temporaire semble donc efficace parce qu'elle réduit les coûts de sélection des candidats et non pas parce qu'elle permet de renforcer progressivement la productivité du travailleur. Par conséquent, une subvention temporaire ne se justifierait que pour des courtes périodes, disons de maximum 6 mois.

Plus que d'autres politiques d'activation, les subventions sont critiquées pour leurs effets indirects. En ciblant la subvention sur des groupes de travailleurs spécifiques (les jeunes, les travailleurs âgés, les chômeurs de longue durée,...), l'impact favorable pour ces groupes risque de se faire aux dépens de demandeurs d'emploi n'ayant pas bénéficié de la politique d'activation (« effet de substitution ») ou de travailleurs licenciés à cause de la compétition induite (directement ou indirectement) par le travailleur bénéficiant de l'activation (« effet de déplacement »). À l'inverse, en absence de ciblage, comme dans le cas d'une baisse généralisée des cotisations sociales, le travailleur serait souvent embauché même en absence de l'aide (« d'effet d'aubaine » ou « d'effet de perte sèche »)⁹. La littérature trouve que ces effets indirects sont généralement importants (Martin et Grubb, 2001 ; Calmfors *et al.*, 2002 ; pour la Belgique, voir Van der Linden, 1997). Lorsque le bénéficiaire de la subvention connaît un risque de chômage élevé et lorsque la population des non-bénéficiaires n'a pas un niveau de productivité similaire, les risques de perte sèche et d'effet de substitution ou de déplacement deviennent cependant fort faibles. Une subvention ciblée sur les bas salaires rencontre bien cette exigence.

2.3 Dispositifs luttant contre les trappes à chômage

Si la trappe à chômage était la cause principale du chômage structurel des peu qualifiés, on pourrait argumenter qu'une stimulation de l'offre de travail de ce segment de travailleurs aurait plus d'impact qu'un renforcement de la demande. Une telle stimulation s'effectuerait par exemple via le « bonus crédit d'emploi » proposé dans le récent accord gouvernemental. Des études récentes¹⁰ sur l'effet des crédits d'impôts au profit des personnes à faible revenu aux États-Unis (« Earned Income Tax Credit ») et au Royaume-Uni (« Working Families Tax Credit ») aboutissent toutefois à des conclusions mitigées. D'une part, ces dispositifs ont effectivement permis d'augmenter le taux d'activité de personnes célibataires et des couples dont les deux membres sont inactifs. À l'inverse, ils ont diminué la participation des personnes dont le conjoint travaille et diminué la durée de travail de personnes qui ainsi réduisent leur revenu afin de bénéficier de l'avantage du crédit d'impôt. Cahuc (2001) argumente que les contextes institutionnels différents des pays anglo-saxons et de l'Europe continentale ne permettent pas de transposer ces résultats. Le niveau du salaire minimum et la protection sociale étant plus généreux en Europe continentale, l'emploi d'une grande proportion des travailleurs faiblement

9 Le ciblage peut aussi être inapproprié et favoriser l'effet d'aubaine. Le tableau 5 de Lopez-Novella (2003) le suggère fort clairement dans le cas des Plan Plus.

10 Voir Cahuc (2001) pour une synthèse.

qualifiés y est contraint par manque de demande de travail à ce niveau de salaire. Un accroissement de l'offre risque même d'exacerber le chômage de ce groupe, s'il est plus important que la réduction du chômage frictionnel qui résulte d'un renforcement de la prospection d'emploi suite aux conditions salariales plus attractantes du fait du « bonus ».

On pourrait évidemment argumenter que le chômage élevé en Europe continentale est *in fine* causé par cette protection sociale généreuse. Bien que nous estimions que l'efficacité de l'assurance-chômage peut être améliorée par un réaménagement du profil des indemnités (cfr. Cockx et Ries, 2003), nous ne pensons pas que le chômage structurel puisse baisser de manière appréciable sans une baisse significative du niveau moyen de l'indemnité. Puisqu'une telle politique risque d'augmenter sensiblement le taux de pauvreté, elle n'est pas, selon nous, une option à prendre en considération.

3. RECOMMANDATIONS

3.1 Priorité à la création d'emploi pour les moins qualifiés

La conclusion de notre diagnostic est que la priorité doit être donnée à la création de postes de travail pour les personnes moins qualifiées. Dès lors, les allègements de charges patronales devraient être concentrés sur une fourchette assez étroite de bas salaires pour avoir le plus d'effet au moindre coût. De l'autre côté de la distribution des salaires, un plafonnement des cotisations sociales va fort probablement entraîner des pressions salariales sur ce segment du marché du travail et aura donc des effets négligeables sur l'emploi. Dans son volet relatif aux barèmes supérieurs d'imposition, la récente réforme fiscale devrait avoir des effets similaires.

3.2 Réformer le système des allègements structurels

La figure 1 schématise la réforme proposée pour un ouvrier¹¹. Nous proposons de réformer le dispositif d'allègement structurel de sorte qu'on élimine toute cotisation patronale sur les salaires inférieurs ou égaux à 1111 €/mois. À titre de comparaison, le salaire minimum de base brut était de 1140 €/mois en janvier 2002 (1186 €/mois en juin 2003). Au-delà de ce niveau de salaire, l'allègement devrait décroître progressivement. L'allègement forfaitaire actuel est maintenu au-delà d'un salaire mensuel brut de 1735 € pour les ouvriers et 1538 € pour les employés.

11 L'allure de la courbe serait la même pour les employés. Toutefois, comme le taux de cotisations patronales est nettement plus faible pour les employés, la réduction maximale est de 384 € par mois pour les employés.

Afin de mieux appréhender les implications d'une telle réforme, nous avons entrepris d'en simuler, fût-ce sommairement, les effets. Confrontés à l'absence de plusieurs informations, nous avons dû baser nos calculs sur certaines hypothèses. Nous supposons que l'élasticité de la demande au coût salarial se situe entre -0,75 et -1 dans ce segment du marché du travail. Nous ne tenons pas compte de l'effet de la réforme sur le salaire négocié ni de l'impact positif sur l'emploi de travailleurs à salaires plus élevés. Les résultats de cette simulation sont donc à considérer avec prudence. Ils n'offrent qu'un ordre de grandeur des effets.

Le coût *ex ante* d'une telle réforme serait de l'ordre de 415 millions € par an (0,15% du PIB), ce qui correspond à un peu plus de la moitié du budget prévu pour les allègements supplémentaires dans le récent accord gouvernemental. Elle permettrait de créer ou de sauvegarder de 27.000 à 36.000 postes de travail correspondant à un nombre allant de 16.000 à 21.000 emplois en équivalent temps plein (EFT). Le coût *ex ante* est donc de 19.000 à 26.000 € par an par EFT supplémentaire. *Ex post* le coût sera toutefois plus faible, puisque l'État économise : bien qu'il doive financer les allègements des nouveaux emplois créés, les indemnités de chômage ne sont plus dues et des taxes sont perçues sur la rémunération additionnelle. Nous estimons cette économie à 4.500 € par an par EFT supplémentaire¹². Le coût *ex post* serait donc situé entre 14.500 et 21.500 € par EFT et entre 8.750 et 12.500 € par poste. Le coût net de la réforme serait ainsi de l'ordre de 315 à 340 millions € par an.

Comme indiqué ci-dessus, nous avons, pour la simplicité, maintenu l'allègement forfaitaire au-delà d'un salaire de 1.750 €/mois. Une alternative, que nous estimons meilleure pour l'emploi, consisterait à réduire l'allègement d'une manière moins abrupte *et* à l'annuler au-delà d'un seuil (disparition de l'allègement forfaitaire).

Si la réforme proposée était en outre d'application aux employeurs qui sont des personnes physiques, elle serait efficace dans la lutte contre le travail au noir à bas salaire. Il ne faut pas en rester là. Nous proposons d'instaurer le même allègement aux travailleurs à bas salaire du secteur non-marchand et ceci, selon les mêmes modalités que pour le secteur marchand, afin d'assurer la transparence du système. En effet, s'il s'agit de promouvoir l'emploi, il n'y a pas lieu de différencier la subvention selon le secteur. Cela dit, il y a des raisons d'octroyer un financement spécifique à des services du non-marchand mais ceci en vertu de la nature des services offerts. Dans le même ordre d'idée, les subventions aux premiers travailleurs engagés devraient être remplacées par des subsides à la création d'entreprises.

12 Notez que l'Etat doit également pour ces nouveaux emplois financer le coût des subventions déjà accordées avant la réforme : ce coût était négligé dans le calcul rapporté dans Cockx *et al* (2003).

3.3 Des subsides à l'embauche avec une période de subvention plus courte

Comparée à ce qui se pratique actuellement, la durée des subventions temporaires à l'embauche devrait être plus courte, certainement s'il s'agit des subventions aux travailleurs peu qualifiés, comme le sont souvent les chômeurs de longue durée. Pour ces travailleurs, le rythme de croissance de la productivité au cours de la période d'embauche est trop lent pour qu'il puisse compenser la baisse de l'allègement au cours du temps : après la période de subvention, le travailleur sera très souvent licencié. Néanmoins, une subvention temporaire brève permet d'accroître l'efficacité du processus d'appariement entre les employeurs et les demandeurs d'emploi : elle incite les premiers à entamer une relation de travail avec des populations en moyenne moins favorisées et la période temporaire d'embauche permet de révéler de l'information sur les qualités du travailleur.

3.4 Le bonus crédit d'impôt : là n'est pas la priorité

Selon notre analyse, l'emploi d'une grande proportion de travailleurs faiblement qualifiés est avant tout contraint par le manque de demande de travail (c'est-à-dire d'offre d'emploi) en raison des niveaux de coûts salariaux. Stimuler l'offre de travail (c'est-à-dire la demande d'emploi) par de nouvelles mesures d'allègement (para)-fiscal au bas de l'échelle des revenus du travail devrait principalement aggraver le problème du chômage pour ces groupes de population. Par ailleurs, même si la trappe à chômage pose un problème pour certains travailleurs, les études étrangères nous permettent de conclure que le bonus crédit d'impôt n'augmente pas toujours le taux d'emploi et peut même le réduire pour certains travailleurs.

Il est vrai toutefois que des emplois vacants assez peu qualifiés demeurent à tout moment non pourvus. Avant d'incriminer les conditions salariales de *tout* travail faiblement qualifié, il y a lieu de prendre en compte d'autres facteurs susceptibles d'expliquer ce phénomène. Par exemple, les postes d'emploi non pourvus sont souvent spécifiques au sens où ils sont associés à des conditions de travail précaires : horaires irréguliers ou longs, travail dangereux ou de nuit, etc. En l'absence de compensation monétaire ou non monétaire de ces conditions précaires dans ces emplois spécifiques, il est compréhensible que les travailleurs ne les acceptent pas. Par ailleurs, d'autres éléments peuvent expliquer la présence d'offres d'emploi peu qualifié non satisfaites : information imparfaite sur les offres et les candidats, discriminations à l'embauche, offre inappropriée de crèches et de garderies scolaires, problèmes de mobilité, etc.

3.5 Cibler intelligemment

Lorsqu'on alloue une diminution de charge, il s'agit de minimiser les effets de substitution et de déplacement. Ces effets sont surtout importants s'il existe des

membres de la population active non-bénéficiaires de la subvention ayant une productivité similaire à celle des travailleurs subventionnés. Il faut ainsi surtout éviter de cibler le dispositif via des critères, tels que l'âge, qui ne sont pas fortement liés à la productivité. Le niveau des salaires, la durée de chômage ou le niveau d'étude semblent mieux rencontrer cette exigence. En outre, même pour ces critères, il faut éviter tout clivage brusque (toute séparation tranchée) entre les publics éligible et non éligible (par exemple, en disant que seuls les chômeurs inoccupés depuis plus de 2 ans sont éligibles).

3.6 Modération salariale, assurance-chômage et formation

Cet article s'est penché sur la question d'une politique du marché de travail : l'allègement des charges sociales. Vu leur proximité, il nous a paru nécessaire d'aborder également les formules de type crédit d'impôt. La politique d'emploi ne doit bien sûr pas se limiter à cela. Nous avons déjà mentionné qu'une réforme rendant l'assurance chômage plus incitative à la recherche d'emploi est souhaitable. Sous peine de dégrader fortement le bien-être des populations peu qualifiées, elle n'apportera toutefois pas à elle seule une réponse au chômage structurel. Par ailleurs, il faudra sans doute davantage coupler des subventions à des formations (suffisamment longues) en entreprise. À cette fin, un système de certification des formations en entreprise devrait être instauré pour que les compétences apprises puissent être reconnues au-delà de l'entreprise formatrice. Enfin, le maintien de notre compétitivité internationale est essentiel. La modération salariale est ici un des facteurs essentiels. Elle doit aussi être conçue dans la perspective des réformes préconisées plus haut : il est inévitable qu'une part des allègements de cotisations patronales se retrouve sous la forme de salaires nets – et ceci rend le bonus-crédit d'impôt d'autant moins nécessaire. Mais il importe de maîtriser strictement cet effet. Dans ce but, on n'échappera donc pas à une modération salariale des salaires bruts, imposée par une norme ou, mieux, voulue par les partenaires sociaux eux-mêmes.

BIBLIOGRAPHIE

- BLUNDELL, R. et C. MEGHIR (2002), Active Labour Market Policy versus Employment Tax Credits : lessons from recent UK reforms, *IFAU discussion paper*, 2002 -1.
- BOLVIG, I., P. JENSEN et M. ROSHOLM (2003), « The Employment Effects of Active Social Policy », *IZA discussion paper*, 736, Bonn.
- BURGGRAEVE K. et PH. DU CAJU (2003), The case of reductions of employers' social security contributions under a wage norm regime with automatic indexing of wages, *Banque Nationale de Belgique, Bruxelles, Working Paper* 36.
- CAHUC P. et A. ZYLBERBERG (2003), *Microéconomie du marché du travail*, La Découverte, Paris, Collection Repères, 354.

- CAHUC, P. (2002), *Baisser les charges sociales: jusqu'où et comment?*, Centre d'Observation d'Économie, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, *Document*, n° 59. Paru également dans la *Revue française d'Économie*, 17, janvier 2003.
- CAHUC, P. et A. ZYLBERBERG (2001), *Le marché du travail*, De Boeck Université, Bruxelles, Collection Balises.
- CAHUC, P. (2001), *La Prime pour l'Emploi à la lumière des expériences étrangères*, Centre d'Observation d'Économie, Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, *Document* n° 56.
- CALMFORS, L., A. FORSLUND et M. HEMSTRÖM (2002), Does active labour market policy work ? Lessons from the Swedish experiences, *IFAU Office of Labour Market Policy Evaluation, Working Paper* 2002-4.
- COCKX, B., H. SNEESSENS ET B. VAN DER LINDEN (2003), Allègement des charges sociales : une mesure à promouvoir mais à réformer. *Regards Economiques*, 15. I.R.E.S., U.C.L. (<http://regards.ires.ucl.ac.be>).
- COCKX B., C. GÖBEL, S. ROBIN et B. VAN DER LINDEN (2004), *Politiques d'activation pour des jeunes chômeurs de longue durée. Une évaluation*, rapport final d'une étude commanditée par la Politique scientifique fédérale, à paraître.
- COCKX B. et J. RIES (2003), Impact sur la réinsertion de la fin de droit à l'indemnisation dans l'assurance chômage, Partie 2 dans COCKX, B., L. DE LATHOUWER, C. BOGAERTS, J. RIES et K. VAN DEN BOSCH, *L'impact des sanctions relatives aux allocations de chômage sur la réinsertion et sur la pauvreté*, rapport final d'une étude commanditée par la Politique scientifique fédérale.
- CRÉPON B. et R. DESPLATZ (2001), Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires, *Economie et Statistique*, 348, pp. 3-24.
- GERFIN, M., M. LECHNER et H. STEIGER (2002), Does Subsidised Temporary Employment Get the Unemployed Back to Work ? An Econometric Analysis of Two Different Schemes, *IZA Discussion paper* 606, Bonn.
- HECKMAN J., R. LALONDE et J. SMITH (1999), The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in O. ASHENFELTER et D. CARD (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. III, Amsterdam : North Holland.
- JOYEUX CH. et P. STOCKMAN (2002), *Patronale bijdrageverminderingen en loonkostvoet: een partiële analyse voor 1995-2000*, Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, Rapport au Conseil Central de l'Économie.
- HENDRICKX K., CH. JOYEUX, M. LOPEZ-NOVELLA, L. MASURE et P. STOCKMAN (2003), Un nouveau modèle macro-économétrique du marché du travail : estimation, simulation de base et simulation de politiques d'emploi, *Working Paper* 13-03 du Bureau fédéral du Plan, Bruxelles, avril.
- LALIVE, R., J. VAN OURS et J. ZWEIMÜLLER (2002), *The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment*, mimeo, IEW, University of Zürich.
- MARTIN, J. P. et D. GRUBB (2001), What works and for whom : a review of OECD countries' experiences with active labour market policies, *IFAU Office of Labour Market Policy Evaluation Working Paper*, 2001-14.

- OOGHE E., E. SCHOKKAERT et J. FLECHET (2000), The incidence of social security contributions: An empirical analysis, *Discussion paper DPS 00.23*, Center for Economic Studies, Department Economie, KUL.
- ORSZAG, J.M. et D. SNOWER (2003), Designing employment subsidies, *Labour Economics*, 10(5), pp. 557-572.
- SNEESSENS H. et F. SHADMAN (2000), Analyse macro-économique des effets des réductions ciblées des charges sociales, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 42, Septembre, pp. 613-630.
- STOCKMAN P. (2002), General and selective reductions in employer social-security contributions in the 2002 vintage of HERMES – A revision of WP 8-01, Federal Planning Bureau, Brussels, Working Paper 6-02.
- VAN DER LINDEN, B. (1997), Effets des formations professionnelles et des aides à l'embauche : exploitation d'une enquête auprès d'employeurs », *Economie et Prévision*, 130, pp.113-30.
- VAN POECK A., J. VANNESTE et P. DE CAJU (1998), Leidt een vermindering van de bijdragen van Sociale Zekerheid tot meer werkgelegenheid in België ?, *Cahiers économiques de Bruxelles*, 157, 1^{er} trimestre, pp. 35-63.